



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 5 / 1 9 9 4

La Laguna, a 12 de mayo de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con una *Anulación del Procedimiento expropiatorio de terrenos en Suerte del Cuatro (EXP. 4/1994 RO)**.

F U N D A M E N T O S

I

Previa solicitud del Ayuntamiento de Buenavista del Norte, en la Isla de Tenerife, la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias requiere con carácter preceptivo de este Organismo Dictamen respecto de a la Propuesta de Resolución conclusiva del expediente de revisión de oficio del procedimiento expropiatorio de terrenos en "Suerte del Cuarto", situados en dicho término municipal, cuya titularidad dominical, en concepto de bien patrimonial o de propios, corresponde al Ayuntamiento de Garachico.

La normativa a tener en cuenta para la fundamentación del parecer interesado sobre el asunto sometido a consulta, está constituida por las Leyes 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1957; la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por R.D.L. 781/86, de 18 de abril; el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por R.D. 1.372/1986, de 13 de junio y la Ley 11/89, de 13 de julio, de Viviendas para Canarias, primordialmente.

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Petrovelly Curbelo.

II

Como presupuestos de hecho concurrentes, determinantes de la valoración jurídica a realizar y del parecer a emitir en evacuación del Dictamen requerido se consideran los siguientes, circunscritos exclusivamente a lo que atañe al objeto de la consulta interesada.

Al margen de haberse concluido el expediente expropiatorio por mutuo acuerdo entre la Administración expropiante y el Ayuntamiento de Garachico antes de la finalización del período de información pública (abierto por un plazo de quince días a partir del día siguiente del anuncio publicado en el B.O.P. de Santa Cruz de Tenerife nº 89, correspondiente a la edición de 26 de julio de 1991 y, consecuentemente, sin dar oportunidad para que otros interesados pudieran formular en dicho término alegaciones atinentes a sus hipotéticos derechos) lo que revela la concurrencia de un defecto procedimental invalidante. Se aprecia asimismo la inobservancia de un requisito sustancial del procedimiento expropiatorio cual es la declaración de la necesidad de ocupación del bien afectado, al presuponerse indebidamente implícita tal necesidad de ocupación, cuando antes al contrario, de lo actuado en el expediente se evidencia lo improcedente de tal sobreentendida declaración.

En efecto, la entidad expropiante, respecto a la actuación de adquisición de suelo para la construcción de viviendas de protección oficial, pudo ciertamente acogerse al beneficio que resulta del apartado 3 del art. 6 de la Ley 11/1989, de 13 de julio, de Viviendas para Canarias, en cuanto a la declaración de utilidad pública e interés social, a los efectos de la expropiación del suelo, siempre que esté contemplado en los planes de construcción de viviendas de promoción pública el término municipal de Buenavista del Norte. Ahora bien, ni la Orden departamental de concesión de la subvención de diez millones de pesetas al Ayuntamiento de Buenavista con destino a la adquisición de suelo para promoción pública, ni la previsión presupuestaria, con cargo al Fondo de Compensación Interinsular, Sección 21, Programa 912-A, de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias correspondiente al ejercicio de 1990, por sí sólo, pueden comportar el doble efecto de entenderse implícita las declaraciones de utilidad pública y de necesidad de ocupación de los bienes afectados, como lo consideró el Acuerdo plenario municipal que dispuso, indebidamente, el inicio del expediente de expropiación y se patentizó en el anuncio que hizo público dicho acuerdo.

III

Con tales antecedentes, se analiza la iniciativa adoptada por el Pleno corporativo del Ayuntamiento de Buenavista del Norte de tramitación del procedimiento de revisión de oficio del procedimiento expropiatorio y su pretensión de proceder tanto a la anulación de los actos administrativos viciados, al amparo de la cobertura del art. 103 de la Ley 30/1992 como al inicio de un nuevo procedimiento, tal y como resulta del texto del Acuerdo plenario de fecha 1 de febrero de 1.994, lo que se concreta en la Propuesta de Resolución sometida a Dictamen.

El cauce de formalidades esenciales y de rigurosa observancia por el que debe discurrir el procedimiento expropiatorio constituye no sólo el medio legalmente arbitrado para no incurrir en una actuación sancionada con los efectos marcados por el art. 125 de la Ley de Expropiación Forzosa, para los supuestos que constituyan una vía de hecho, sino la garantía y cautela establecida de que en esta materia restrictiva de derechos la intervención administrativa se hará del modo como, objetivamente, entiende la Ley se respetan los derechos de los afectados por tal actuación administrativa (SSTS de 28/11/84 y 15/2/85), de forma que los vicios sustanciales de forma y la violación y/o omisión del cumplimiento de lo ordenado por los preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa, constituyen fundamento para que quien ostente la condición de interesado conforme a las determinaciones de los arts. 3º y 4º del indicado texto legal interesa las garantías jurisdiccionales reguladas en el Título V de la misma norma. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que para que la irregularidad formal tenga eficacia invalidante como constitutiva de un vicio sustancial de forma, únicamente ha de estar implícita en aquellos supuestos en los que el trámite violado y omitido comporte indefensión de los interesados o imposibilidad de que la actuación administrativa alcance el fin previsto en el Ordenamiento jurídico (SSTS de 31/5/79 y 23/9/80).

Por lo que atañe al concreto expediente que estamos considerando, resulta palmario que la finalización anticipada del plazo legalmente previsto para la preceptiva información pública, impidiendo que posibles interesados pudieran personarse en el expediente y, por ello, generando así posibles situaciones de indefensión, es causa suficiente para motivar la anulabilidad de los actos subsiguientes a aquel en que se produjo el vicio.

Asimismo, tal y como se adelantó, sobre la base de no entenderse implícita la declaración de necesidad de ocupación de los bienes en esta iniciativa municipal -lo cual solamente cabría en los supuestos de obras comprendidas en planes de obras y servicios locales, incluidos los planes de cooperación una vez aprobados, que llevan aneja las declaraciones de utilidad pública y la propia necesidad de ocupación de los terrenos y edificios a efectos de su expropiación forzosa, tal como prescribe el art. 94 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por R.D.L. 781/1.986, de 18 de abril-; hay que diferenciar los actos y publicaciones exigidos por los arts. 17 y 18, de un lado, de los que han de emanar del cumplimiento del art. 21, todos ellos de la Ley de Expropiación Forzosa.

Como trámite preparatorio del acto expreso de declaración de necesidad de ocupación de los bienes, el art. 17 LEF obliga a formular la relación concreta e individualizada en la que se describan en todos sus aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que se considere de necesaria expropiación, con la que se abrirá información pública durante un plazo de quince días. En este trámite, precisamente, el art. 19 LEF permite que cualquier persona no sólo pueda aportar datos para rectificar posibles errores de la relación publicada, sino oponerse, por razones de fondo o forma, a la necesidad de la ocupación, indicando los motivos por los que deba considerarse preferente al ocupación de otros bienes distintos y no comprendidos en la relación.

Es a la vista de las alegaciones formuladas por quienes comparezcan en la información pública y previas las comprobaciones que se estimen oportunas, cuando ha de resolverse concretamente sobre la necesidad de la ocupación, describiéndose detalladamente los bienes y designándose nominalmente a los interesados con los que hayan de entenderse los sucesivos trámites, siendo entonces cuando se limita el acceso al expediente sólo a los interesados definidos en los arts. 3 y 4 LEF.

El acuerdo de necesidad de ocupación es el que inicia el expediente expropiatorio y debe ser publicado en igual forma que la prevista para el acto de apertura de información pública. Contra dicho acuerdo pueden interponerse los recursos procedentes no sólo por los interesados en el procedimiento, sino también por las personas que hubieran comparecido en la información pública.

Lo dicho evidencia que la omisión de los señalados trámites, constituye infracción grave de normas de rango legal, pues aunque no consta en el expediente la

intervención de partes interesadas o afectadas, pudo dar origen a una situación de indefensión al no posibilitar la comparecencia y formulación de alegaciones u oposición de quienes, dentro de los plazos legales habilitados al efecto, tuvieran algún derecho o interés afectado por las actuaciones iniciadas, por lo que el procedimiento de revisión iniciado en término hábil del expediente expropiatorio, a que se contrae la propuesta de Resolución dictaminada se entiende ajustado a Derecho.

CONCLUSIONES

1. Se aprecia en la actuación administrativa objeto de la Propuesta de Resolución sometida a consulta, la concurrencia de defectos de procedimiento, con alcance suficiente para viciar de anulabilidad todos los actos del procedimiento expropiatorio.

2. La Propuesta de Resolución de anulación, aunque incompleta en sus considerandos respecto a la determinación de los vicios sustanciales de forma concurrentes, se ajusta a Derecho en su parte dispositiva.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. ENRIQUE PETROVELLY CURBELO AL DICTAMEN 15/1994, ACERCA DE LA PROPUETA DE ANULACIÓN DE PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE TERRENOS EN SUERTE DEL CUATRO, TÉRMINO MUNICIPAL DE BUENAVISTA DEL NORTE, CORRESPONDIENTE AL EXPEDIENTE 4/1994 RO.

I

Mi discrepancia con la decisión mayoritaria se plasma en los siguientes extremos:

En primer lugar, disiento de la asunción implícitamente acogida por aquella de que el Dictamen a solicitar necesariamente en este supuesto tiene que ser solicitado y, en su caso, evacuado exclusivamente por este Organismo. Así, aún siendo incuestionable que la Administración actuante ha de recabar Dictamen previo sobre la revisión de oficio que pretende efectuar, como indiscutible exigencia procedimental de la normativa estatal aplicable al supuesto, tanto de orden exclusivo absoluto como tan sólo básico (cfr. artículo 103, Ley 30/92 y artículo 53,

Ley 7/85, así como otras normas concordantes de régimen local), a mi juicio no está en absoluto claro que tal Dictamen deba ser evacuado por el Consejo Consultivo, al menos con total exclusión del Consejo de Estado.

En otras palabras, a la vista de la ordenación arriba citada, que no puede ser la expropiatoria a este efecto, aunque ésta habrá de ser desde luego atendida al analizar la adecuación de la anulación propuesta, pues la actuación a dictaminar ahora es una revisión y no una expropiación, resulta cuestionable afirmar que el Dictamen que ha de ser solicitado al respecto tiene que ser forzosamente recabado a este Organismo cuando la Administración actuante es la local y no la autonómica.

1. En este sentido, sin entrar ahora en mayores disquisiciones o análisis profundos al respecto, por un lado ha de advertirse que el Municipio es un Ente jurídicamente diferenciado de la Comunidad Autónoma, no incluyéndose institucionalmente aquél en ésta, y que el Ayuntamiento, máxime actuando en un supuesto como el de referencia, en absoluto puede ser entendido o calificado como un órgano autonómico, ni es organización administrativa incluida en el aparato administrativo regional de alguna manera o a algún fin. Y, por otro, que la norma estatal aplicable puede exigir aquí la intervención de un órgano consultivo, aunque fuese indirectamente al prescribir la necesidad de contar con un Dictamen de un Organismo de tal naturaleza para que sea correcta procedimentalmente la actuación de la Administración competente para ello, pero no puede señalar que, forzosamente, ese órgano sea el autonómico, ni siquiera en relación con actuaciones de la propia Comunidad Autónoma, pues para ello ha de contarse necesariamente con lo que disponga el Estatuto de Autonomía y, con fundamento en él, en la legislación regional.

Por consiguiente, para que sea necesaria la solicitud de Dictamen previo de un Organismo autonómico de carácter consultivo por una Administración local sobre una actuación del órgano competente de la misma, es preciso que, en efecto, ante todo exista tal Organismo y que su Ley autonómica institucional contenga una norma que prevea o permita esa posibilidad. Pero, además y siendo obvio que la actuación revisora no es de la Administración de la Comunidad Autónoma, no realizándose por un órgano administrativo autonómico o en aplicación de una competencia regional, esa intervención ha de estar contemplada o prevenida en la específica regulación que discipline dicha actuación administrativa local, tanto la que pueda dictar la CAC en

ejercicio de sus facultades normativas asumidas o transferidas, como la estatal de orden único en defecto de lo anterior, al no tener la Comunidad Autónoma competencia al respecto o no haber ejercitado la disponible, o, en todo caso, de orden básico.

Pues bien, la Ley del Consejo Consultivo, creadora y reguladora de este Organismo, establece en su artículo 10.7 que será preceptivo su Dictamen previo en cualquier asunto en que por precepto legal haya de consultarse a aquél. En consecuencia, es claro que cuando dicho precepto sea autonómico no existe problema alguno al respecto. Ni tampoco debe haberlo cuando, en su caso, sea estatal, no siendo éste el supuesto en el que tal asunto suponga una actuación administrativa autonómica, pues aquél viene específicamente contemplado en el artículo 10.6 de la Ley mencionado, sino aquel en el que aparece concernida una actuación local precisamente. Ejemplos de lo cual encontramos en el artículo 13.1, Ley 7/85, siéndose aquí perfectamente congruente con la previsión de ese mismo precepto de que la legislación aplicable en la materia ordenada es la autonómica, o bien, en el artículo 114.3 del Real Decreto Legislativo 781/86, al menos mientras no se establezca norma regional al respecto disponiendo que el Dictamen a emitir no se solicite al Consejo Consultivo.

Sin embargo, siendo en efecto estatal la normativa aplicable, tal cosa no ocurre, al menos literalmente, con la revisión de actos por las Administraciones Públicas, a la vista de los artículos 102 y 103 de la Ley 30/92. Y tampoco puede decirse que ocurra con los artículos 48 y 53 de la Ley 7/85 o 218 del Real Decreto 2568/86, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales. Por el contrario, de la redacción de estas normas cabría inferir que el Dictamen en este asunto ha de ser solicitado al Consejo de Estado. Además, de hecho puede argumentarse que los razonamientos contenidos en la Sentencia 202/92 del Tribunal Constitucional (TC), en particular en los párrafos 3 y 4 de su Fundamento Jurídico V, apoyan la hipótesis de intervención del Consejo de Estado y no del Consejo Consultivo, o, en fin, no favorecen la idea de la exclusiva intervención de éste con radical exclusión de aquel en este caso. Concretamente, son significativas al respecto las determinaciones del Alto Tribunal acerca de cuando debe intervenir el Consejo Consultivo y su lectura de la funcionalidad de los antes citados artículos 13.1, Ley 7/85 o 114.3, Real Decreto-Legislativo 781/86.

2. Tampoco puede ser aceptado como argumento definitivo en favor de la intervención del Consejo Consultivo, y menos aún con carácter exclusivo, la existencia de cierta normativa autonómica que pudiera apoyarlo, como sería la catalana reguladora de la Comisión Asesora de la correspondiente Comunidad Autónoma.

En primer lugar, porque, aunque el precepto en cuestión no es exactamente igual que el contenido en el artículo 10.7 de la Ley del Consejo Consultivo, es particularmente obvio que el problema no puede ser resuelto con la única aplicación de una norma de puro reenvío como es la citada autonómica, que no puede reenviarse a sí misma, ni ser objeto del reenvío de la norma estatal a la que ella reenvía. En este sentido, parece que ha de convenirse en que, no resolviendo estas normas por sí mismas, de modo claro e indubitado, el problema que nos ocupa, la solución debe buscarse en las reguladoras de los Organismos consultivos o de las Administraciones interesadas. Y ocurre que, cuando es la local la actuante para revisar, no se encuentra en dichas regulaciones una regla que exprese la intervención, y además excluyente, del Consejo Consultivo.

Por demás, sería constitucionalmente discutible la afirmación de plena validez de una norma autonómica que dispusiera sin más la competencia absoluta de un Organismo consultivo en esta cuestión. Así, sería dudoso que tal norma se estableciera con fundamento en la competencia regional sobre procedimiento (artículo 32.3, EAC), pues aquí la normativa estatal se establece en ejercicio de una competencia exclusiva absoluta para ordenar el procedimiento administrativo común, del que la revisión de oficio sin duda forma parte. Por tanto, la regla regional no podría ser una norma de desarrollo, al no existir aquí esta posibilidad, ni una norma de especialización dimanante de la organización autonómica, al no ser ésta la actuante y al no tener la Comunidad Autónoma competencia para regular el procedimiento común o la revisión de oficio, ni siquiera para establecer, aunque ello no sea aquí determinante, la legislación expropiatoria.

Pero igualmente incorrecto podría ser que se tratara de fundamentarla en la competencia autonómica sobre Régimen Local (artículo 32.1, EAC), no sólo porque la norma estatal de referencia es exclusiva absoluta y no básica, siendo aplicable a toda actuación revisora de la Administración, sino porque no existe norma básica estatal en la materia arriba mencionada que establezca la intervención de este Organismo

autonómico respecto a la revisión de oficio de la Administración local. Es más, en la eventualidad de que pudiera establecerse, ni siquiera hay norma autonómica en dicha materia que lo disponga y, desde luego, la Ley del Consejo Consultivo no puede ser utilizada, ahora o nunca a ese objeto.

En esta línea, no puede argumentarse que la CAC puede establecer la exigencia de que su Organismo consultivo intervenga en exclusiva para dictaminar revisiones de oficio locales, en función, no ya en su competencia de especialización procedimental o de orden local, sino en la de carácter exclusivo del artículo 29.1 del Estatuto al ser una institución de autogobierno el Consejo Consultivo, pues, no siendo el Ayuntamiento un órgano administrativo autonómico o el Municipio una institución regional y no produciéndose la revisión por un Organismo autonómico, la regulación regional ha de respetar siempre la estatal ordenadora del procedimiento común o reguladora de las Bases de Régimen Local.

En cualquier caso, procede poner de manifiesto que una atenta lectura del artículo 3.2 del Decreto Legislativo 1/91 de la Generalitat de Cataluña, que aprueba el Texto Refundido de las Leyes reguladoras de la Comisión Asesora del Gobierno catalán, permite decir que tampoco sus términos apoyan de modo incuestionable una solución como la asumida en el Dictamen en este punto. Así, el texto se limita a decir, muy significativamente, que es preceptivo el Dictamen de la citada Comisión Asesora cuando por Ley se exija su intervención, habiéndose de entender que tal Ley no es la reguladora de la misma y que, debiendo efectivamente contener un precepto que establezca expresamente esa exigencia, su establecimiento ha de producirlo el órgano legislativo del Ente público competente en razón de la materia o de la organización actuante afectada. Además, no menos significativo es el hecho de que esta legislación catalana sea de 1991 y la única norma estatal que aborda específicamente este tema sea de 1992.

Por esto, aparece en este punto una incongruencia difícilmente soslayable al deberse concluir que la Comisión Asesora podía intervenir en la revisión de actos administrativos locales antes de 1992 con fundamento en un precepto legal no vigente, o bien, que, no existiendo aún tal precepto, la norma catalana era ineficaz por manifiestamente inaplicable.

Y ello, aún cuando en realidad el referido precepto no puede decirse que habilite a esa Comisión Asesora para hacerlo después de 1992 con total seguridad, pues, estableciendo la comentada normativa regional una relación genérica de supuestos cuya virtualidad a los efectos que nos interesan demanda, como ella misma dispone, la existencia de una Ley que, al regularlos

específicamente, prevenga la intervención de aquélla, ha de insistirse en que en este caso tal Ley no establece explícitamente los requisitos apuntados en el párrafo precedente al ordenar la revisión de oficio cuando la realicen las Administraciones Locales. No sirviendo a ese fin tampoco el uso exclusivo de un criterio puramente territorial referido tanto a la ubicación de éstas, como a la del Organismo actuante, sin atender a la naturaleza institucional del órgano actuante y a la competencia normativa en las materias afectadas, por pura lógica de la organización territorial del Estado y de la distribución constitucional y estatutaria de facultades reguladoras estatales.

3. No obstante, pese a lo expresado precedentemente, aún cabría decir que la STC aludida con anterioridad no niega explícitamente o impide definitivamente la eventual intervención en este supuesto del Consejo Consultivo autonómico, como tampoco lo hace, desde luego no expresamente, la normativa estatal aquí relacionada. Por eso, ésta pudiera entenderse en el sentido de que no impide que el Dictamen en cuestión pueda ser solicitado al indicado Organismo, apoyándolo tanto la alusión en ella hecha a éste como la aplicación de principios tales como la cercanía a los ciudadanos afectados y a la Administración actuante, así como el hecho de que una Comunidad Autónoma puede efectivamente tener competencia en materia de Régimen Local, circunstancias que indican la innegable conexión entre ambos Entes afectados y que permitirían aceptar la indicada intervención en aplicación, un tanto forzada, del artículo 10.7 de la Ley del Consejo Consultivo.

En consecuencia, aún cuando sólo fuere desde este presupuesto, podría sostenerse que se satisfaría la exigencia legal de referencia, de forzosa aplicación y cumplimiento, cuando el Ayuntamiento que pretende revisar instare la solicitud de Dictamen previo del Consejo de Estado, o bien, del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio también estuviera radicado el Ente Local correspondiente, siempre que aquél existiera y que su Ley lo previera o no lo impidiera, como acontece en la Comunidad Autónoma de Canarias.

II

Por otro lado, conviene exponer algunas precisiones en interés del órgano solicitante y, sobre todo, del afectado por la actuación dictaminada, a los efectos oportunos, acerca de determinadas observaciones o afirmaciones recogidas en los Fundamentos del Dictamen.

1. El Dictamen señala en diversas ocasiones la aplicación al asunto que en él se analiza de varios preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF), sin advertir que ésta tiene un Reglamento de desarrollo (REF), que, justamente, es la normativa que inmediatamente vincula a la Administración actuante y que, por tanto, ésta ha de aplicar y respetar en el momento de realizar su actuación, aquí precisamente la expropiatoria que se pretende revisar.

Obviamente, la Ley no puede ser desconocida en su existencia y efectos, pero no lo es menos que la Administración debe actuar exclusivamente a la luz de lo que dispongan los preceptos reglamentarios que "ejecutan" las correspondientes normas de aquélla. Y ello, puesto que, siendo administrativo el órgano actuante y ejecutiva la normativa reglamentaria en cuestión, mientras el órgano competente no diga lo contrario y declare la correspondiente nulidad por ilegalidad, no estando aquél desde luego incluido en la organización administrativa sino en la jurisdiccional, resulta que tal normativa es la interpretación auténtica de la referida Ley.

2. Igualmente, en el Dictamen se fundamentan algunas de sus argumentaciones, particularmente las referentes a las eventuales consecuencias de la declaración de nulidad o anulación de un acto administrativo, tan solo en la Doctrina Legal de los Tribunales, citando ciertas Sentencias del Tribunal Supremo, sin citar precepto legal o reglamentario que fuere de aplicación.

Pero esta propuesta no es correcta. No sólo porque, lógicamente, el órgano consultante debiera conocer cuales son las normas vigentes y aplicables que, efectivamente, permiten sostener una determinada línea argumental y fundamentar una cierta conclusión al respecto y que, por demás, sirven ellas mismas necesariamente de base para la antedicha Doctrina Legal, sino porque las Sentencias mencionadas han sido todas emitidas con anterioridad a la entrada en vigor, en 1992, de la regulación que es de aplicación en estos momentos contenida en la LRJAP-PAC

(artículos 62 al 67). Y ello, pese a que esa regulación no varíe sustancialmente de la anterior y derogada en la materia.

3. En cuanto a la afirmación de que el expediente expropiatorio comienza con el acuerdo de necesidad de ocupación, ha de advertirse que, siendo ello cierto (cfr. artículos 21, LEF y 20, REF), tal afirmación ha de matizarse convenientemente a los efectos que nos ocupan. Así, es claro que la anterior determinación legal y reglamentaria hace referencia únicamente a la realización de la expropiación propiamente dicha, entrando en relación a ese fin la Administración expropiante y los particulares interesados, definidos en la forma prevista en la Ley y el Reglamento, o de algún modo afectados en este asunto (cfr. artículos 3 y 4, LEF y 20.7 y 21.2, REF).

Pero el procedimiento expropiatorio o relativo al ejercicio de la potestad expropiatoria por el Ente titular, aquí el Municipio actuándola mediante su Ayuntamiento como órgano de gobierno y administración del mismo, es algo más que el mero expediente expropiatorio. No sólo porque esto es, evidentemente, lo que se deduce de la regulación legal (artículos 9 al 20) y reglamentaria (artículos 10 al 19) al respecto, sino porque, precisamente, cabe hablar de nulidad o anulabilidad de la expropiación por vicios determinantes aparecidos en la actuación administrativa, al no ajustarse a la normativa aplicable, con anterioridad al trámite prevenido en el artículo 20.1, REF.

III

Sin perjuicio de convenirse en que, sin duda, es un vicio determinante de anulabilidad el incumplimiento del plazo del trámite contemplado en el artículo 17, REF y, por tanto, procede con base en este incumplimiento legal y a la vista de lo ordenado en los artículos 63-66, LRJAP-PAC la aplicación del artículo 103.1 de dicha actuación, sin embargo procede exponer ciertas observaciones en relación con los razonamientos del Dictamen sobre los motivos que en él se recogen como generadores de la anulabilidad de la actuación expropiatoria en cuestión.

1. Así, ante todo no puede analizarse este asunto sin tenerse en cuenta, total y plenamente, tanto los antecedentes del mismo como la adecuada inteligencia de los preceptos que le son aplicables, en la línea apuntada en el Fundamento anterior y eludiendo al máximo posible los formalismos exagerados cuyo desconocimiento o no

completo seguimiento son subsanables o convalidables por no producir actuaciones manifiestamente ilegales o efectos irremediables proscritos jurídicamente.

En este sentido, no puede negarse que está suficientemente claro cuáles son los bienes afectados, su condición de patrimonial y, en principio, que su titularidad corresponde, sin aparentemente carga o derecho alguno sobre ellos, al Municipio de Garachico, así como que la pretensión del Municipio de Buenavista, en cuyo termino territorial se encuentran aquellos, es disponer de esos bienes, en concreto mediante su expropiación pactada con la otra Administración actuante, para destinarlos a la construcción de viviendas sociales en ese Municipio, facilitándolos al Gobierno de la Comunidad Autónoma en orden a que se utilicen para el fin que les es propio en el correspondiente Programa regional de Viviendas (cfr. Ley autonómica 11/89).

Es más, es sabido que, existiendo créditos al efecto en el Fondo de Compensación Interinsular previsto en los Presupuestos Generales autonómicos para 1990, se concedió efectivamente una subvención al Ayuntamiento de Buenavista para la adquisición de suelo al efecto antedicho y que aquel ha pretendido, aunque no de modo perfectamente adecuado como se ha visto, dar satisfacción a esa finalidad.

Pues bien, no puede negarse que el Ayuntamiento ha obrado al respecto en consecuencia, tratando primero infructuosamente de adquirir los terrenos por compraventa y luego mediante el ejercicio de la potestad expropiatoria del Municipio, siguiendo sustancialmente los trámites procedimentales de la expropiación y procediendo con aparente corrección y respeto hacia el expropiado, con el que adecuadamente llegó a los pertinentes acuerdos globales previas determinaciones de sus respectivos órganos competentes. Sólo que, al menos en principio, el vicio procedimental detectado y antes señalado causa que esa actuación posterior no sea válida simplemente por no poderse realizar precedentemente sin su corrección o erradicación.

2. En esta línea, podría discutirse la perfecta adecuación del acuerdo plenario del Ayuntamiento entendiendo implícita tanto la declaración de utilidad pública como la necesidad de ocupación de los bienes en cuestión, pero, sin embargo, de ello no puede deducirse que no se hubiese aplicado al caso suficientemente la ordenación de los artículos 12 y 15, REF.

En efecto, existe determinación legal de la utilidad pública o interés social como causa justificadora de la expropiación y ello ha sido apreciado correctamente en este supuesto por la Administración competente, de manera que el citado acuerdo plenario viene a declarar tal utilidad o interés en la obtención de suelo para la aplicación del Programa de Viviendas de Canarias. Pero, asimismo, al parecer considera que, siendo esa disponibilidad ineludible para el fin antedicho y siendo conocido notoriamente que esos terrenos en concreto van a ser destinados a ello, va de suyo la necesidad de ocupación de los mismos, lo cual, pese a que pueda ser materialmente evidente e incontestable, no es totalmente correcto desde una perspectiva estrictamente formal.

Así, el artículo 15, REF establece exactamente que la declaración de utilidad pública del fin en cuestión, que no es la expropiación misma y que, según se ha visto, se ha concretado por el Ayuntamiento, sólo autoriza a éste para resolver sobre la necesidad concreta de ocupar los referidos terrenos como indispensables para la realización de ese fin, pero esa resolución únicamente puede tomarse después, y no antes, de la realización de otros trámites prevenidos en los siguientes preceptos del citado Reglamento.

Precisamente, el Ayuntamiento ha de efectuar las actuaciones contempladas en los artículos 16 y 17, REF, lo cual ha de asumirse que ciertamente se ha producido, como se ha expresado, con la publicación efectiva en el Boletín Oficial pertinente de la relación concreta e individualizada de los bienes, aquí los terrenos de referencia, con expresión de su estado material y jurídico, así como de los titulares de derecho sobre ellos, al objeto de lo previsto en el apartado 1 del mencionado artículo 17 y en el artículo 18, REF. Preceptos éstos que, según se ha dicho, son los que ha de atender inmediatamente la Administración actuante, aún cuando no incluyan normas idénticas por completo a la normativa de la Ley que desarrollan (cfr. artículo 19, LEF).

No obstante, teniendo el plazo de información pública prevenido en el artículo 17.1, REF una duración de quince días, el trámite se ha acortado sustancial e indebidamente, causando una eventual indefensión o imposibilidad de ejercer sus derechos reglamentarios a interesados o terceros. Lo que, aún cuando no hubiere habido intervención alguna de los mismos, ni ulterior protesta o recurso a lo largo del procedimiento, incluso porque, habida cuenta de las circunstancias, seguramente no

había tal posibilidad en realidad, implica la aplicación incorrecta del artículo 18, REF y la consiguiente no producción de sus necesarios efectos, pues ello no puede quedar nunca a la disponibilidad de la Administración expropiante, de los expropiados o de terceros en razón del interés social que ha justificado el ejercicio de la potestad expropiatoria y del concreto interés público protegido por la específica norma mencionada.

Una obvia consecuencia de lo antedicho es que, asimismo, resulta cuestionable la inaplicación sin más del artículo 19, REF, por más que ello fuera lógico a la vista del resultado del trámite precedente. Y, por idéntico motivo, que se procediera inmediatamente a realizar las siguientes actuaciones con el único interesado en el caso y único interviniente al respecto, suponiendo este proceder la vulneración de los artículos 20 y, sobre todo, 21, REF.

Así, si bien está reglamentariamente claro que el expediente expropiatorio, que no exactamente el procedimiento expropiatorio como ya se ha advertido, comienza con una resolución del Ayuntamiento acordando la necesidad de ocupación, puede entenderse que, no existiendo mas interesados que el Ayuntamiento de Garachico y mas bienes a ocupar que los terrenos ya reconocidos en su calificación jurídica, titularidad y realidad física, así como que no han intervenido nunca terceros al respecto, tanto antes del inicio de este procedimiento expropiatorio como después, ni vayan probablemente a hacerlo dadas las circunstancias del caso, se pensara que era suficiente que el Ayuntamiento de Buenavista y el antes citado llegaran a un acuerdo global, incluyendo la ocupación y otros elementos o extremos de esta operación expropiatoria. Máxime, habida cuenta que ésta era tan solo el mecanismo formal para lograr el fin social de construcción de viviendas que debía usarse al no prosperar el de compraventa previamente intentado.

Sin embargo, además de que pudiera ser objetable que no se produzca la resolución expresa en cuestión, cabiendo decir que la necesidad de ocupación puede ser obvia, o implícita si se quiere, pero no el correspondiente acuerdo de la Administración actuante, también podría serlo que tal resolución no se publique, en la forma prevenida en el artículo 17.1, REF como dice el artículo 20.2 de éste, siendo de problemática defensa sostener que la publicación inicial para información pública

y subsiguientes alegaciones pueda servir, incluso en un supuesto como el que trae causa, para este fin.

Pero lo que resulta fundamental es que de esta forma se impide actuar la facultad prevista en el artículo 21.2, REF, no pudiéndose en ningún caso oponer a ello lo argüido mas arriba, implicando que en este supuesto no se perjudica a ningún interesado o tercero y, por ello, es innecesaria por formalista sin utilidad alguna la aplicación del artículo 20, REF, porque, precisamente, la imposibilidad real de que puede interponerse recurso alguno contra la resolución, suponiendo el efectivo no ejercicio en esta ocasión de la referida facultad, se debe al incuestionable vicio procedimental en el que se ha incurrido anteriormente y al que ya nos hemos referido. El cual resulta determinante a este objeto y que, por tanto, es el fundamento cierto y definitivo de la anulabilidad y subsiguiente revisión de la actuación expropiatoria realizada y, sin perjuicio de las señaladas incorrecciones detectadas en relación con el artículo 20, REF, también la del completo procedimiento correspondiente.